

[Imprimir Página Web](#)**La reforma de la seguridad y la defensa y el papel de las instituciones estatales (DT)**

Zvonimir Mahecic

WP 1/2003 - 10/01/2003 (Traducido del inglés)

Desde el final de la Guerra Fría, entre otros muchos procesos, viene produciéndose uno en concreto a lo largo y ancho de Europa con respecto a los acuerdos de seguridad y de defensa. No es otro que el proceso de reforma de las instituciones de seguridad y de defensa. Este proceso tiene lugar en los países europeos tanto en los ricos como en los subdesarrollados, en los países miembros de la antigua OTAN, en los que conformaron el pacto de Varsovia y en aquellos que nunca pertenecieron a ninguna de estas organizaciones político-militares, tanto en las grandes naciones como en las más pequeñas.

Aunque existe un importante debate en la mayor parte de nuestras sociedades sobre la reforma de la seguridad y la defensa como tal, es interesante constatar que hay diferentes ideas políticas y profesionales sobre la "reforma" en sí y lo que debería abarcar. Además, si observamos con mayor detenimiento, cabe afirmar que existen al menos dos enfoques diferentes de dicha reforma. El primero implica que una reforma es ante todo su resultado final y eso es lo único que importa, y el segundo defiende que una reforma es un proceso, de manera que tan sólo la calidad de ese proceso puede asegurar la calidad del resultado final.

Aquellos que afirman que sólo cuenta el resultado tienden a olvidar, o a justificar, todos los errores, los cambios de dirección y las pérdidas de tiempo achacándolos a la ejecución de planes y programas descabellados. Y aquellos que insisten en la importancia del proceso parecen escudarse tras la misma lentitud del proceso al no alcanzar el objetivo. La manera en que hagamos frente a estas tendencias será una de las primeras muestras de nuestro compromiso y de la clara perspectiva de lo que queremos llevar finalmente a cabo.

El proceso en sí es el resultado de, al menos, dos importantes elementos. En primer lugar, la naturaleza y alcance de las posibles amenazas a la seguridad, que han cambiado de manera drástica no sólo durante la última década, sino a lo largo de este último año. En segundo lugar, la mayoría de los países europeos, incluso los más desarrollados, no se pueden permitir ni pueden seguir justificando los elevados gastos que las instituciones de seguridad y de defensa sobrellevaron durante la Guerra Fría. Los recortes de presupuesto en seguridad y defensa representan para la mayor parte de estos países un dividendo de la paz esperado durante largo tiempo, aunque el cambio que se ha producido en el ámbito de la seguridad hace que la comprensión de dicho término sea muy relativa.

También parece evidente que, para la mayoría de los países del Sureste de Europa (SEE), este proceso es tan sólo una parte dentro de la amplia reforma y transición de sus estructuras sociales, económicas, legales, culturales y políticas. Este hecho aislado hace que para estos países sea imposible centrar su atención y escasos recursos solamente en la reforma de las instituciones de seguridad y defensa. Aunque las necesidades son cuantiosas, los recursos, los medios, las capacidades y el amplio apoyo, tanto nacional como institucional, que necesita la reforma siguen siendo insuficientes.

**La reforma de la seguridad y la defensa**

Teniendo en cuenta los innumerables problemas heredados del pasado y las necesidades que subyacen en las nuevas amenazas a la seguridad, no parece que se pueda albergar demasiada esperanza en una reforma exitosa a menos que ésta incorpore algunas cuestiones clave. Dicha reforma ha de abordar de manera resolutive los elementos organizacionales, cuantitativos y cualitativos, que influyen sobre la forma y la eficacia de las estructuras de seguridad y de defensa recientemente establecidas (o de las ya existentes una vez que se hayan modificado). Con el fin de llevar esto a cabo, los líderes políticos y profesionales de cada país deben encontrar el modo de responder a algunas preguntas de peso. Deben luchar por alcanzar la transformación organizacional que sea más efectiva, sin obstruir por ello las operaciones cotidianas de seguridad y defensa.

Deben reducir el número de personal al tiempo que reducen el equipamiento usado u obsoleto, manteniendo la existencia de un nivel razonable de capacidades que sirva como respuesta a amenazas presentes o futuras contra la seguridad. Y deben, simultáneamente, encontrar una manera óptima, política y públicamente aceptable, perseguir la modernización de las instituciones de seguridad y de defensa.

Aunque generalmente se haya entendido por modernización sólo su aspecto técnico, en su calidad de proceso tiene que abarcar un mayor campo. Ha de abarcar aquellos ámbitos que fueron tan tristemente descuidados durante la(s) última(s) década(s). El cambio en el ámbito de la seguridad y el desarrollo de la democracia en nuestros países requiere una modernización conceptual de las áreas de seguridad y de defensa. Todavía existen numerosos interrogantes y desacuerdos sobre muchas cuestiones importantes. ¿Qué es en realidad la seguridad? ¿Quién tiene que tomar parte y contribuir en los procesos de toma de decisión relacionados con los ámbitos de la seguridad y la defensa? ¿Dónde se encuentra la línea divisoria entre seguridad y defensa? ¿Cómo podemos reconocer la "politización" de las estructuras de seguridad y de defensa? ¿Cuál es la verdadera razón de ser del ejército profesional, etc.?

Aunque parece estar claro y comúnmente aceptado que la estructura, la organización y las instituciones de los sistemas nacionales de seguridad y de defensa tienen que modernizarse, al igual que los procedimientos de cooperación y coordinación mutua, no está demasiado claro cómo hacerlo. He aquí posiblemente una de las cosas más difíciles de hacer, en parte porque ello requiere un cambio drástico en lo que respecta a los hábitos y modos de hacer las cosas, aprendidos desde hace ya mucho tiempo. Nuestro enfoque estrictamente jerárquico tan profundamente arraigado debe cambiar y ser modificado para así posibilitar la difusión de distintos puntos de vista e ideas a través de las estructuras existentes, con el objetivo final de encontrar las mejores soluciones en beneficio de la sociedad, y no de intereses políticos individuales o de un grupo en particular. Aceptar esto resulta muy difícil para los funcionarios y oficiales de seguridad y de defensa de la vieja escuela, que han crecido y se han educado en instituciones antiguas y de gran carga ideológica. Del mismo modo, también es muy difícil que sea aceptado por los funcionarios y oficiales recientemente nombrados que ingresaron en las instituciones de seguridad y de defensa sin la educación y la experiencia suficientes.

Todos los que tienen un papel político o profesional clave en este ámbito tienen que aprender muy rápido y entender que no son poseedores de la sabiduría eterna en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y defensa y que el mejor resultado posible sólo emanará de la interacción. Y la interacción exitosa es todo un arte.

La "modernización" del personal unida a una clara orientación hacia la formación y a la práctica tiene que disminuir el número de problemas relacionados con los recortes de personal. Ésta es la única manera posible de asegurar, al menos, el mismo nivel de capacidades al tiempo que se reducen las cifras de forma drástica. Y si esto se lleva a cabo de una manera eficaz y teniendo siempre en mente el objetivo final, podría traducirse en unas instituciones de seguridad y de defensa mejor organizadas que las anteriores para afrontar tareas presentes y venideras.

La modernización técnica perseguida mediante la restauración y la actualización del equipamiento existente, así como la adquisición de material nuevo, de armas tecnológicamente avanzadas y sistemas de apoyo tan largamente ansiados por los soldados profesionales, está perdiendo la batalla contra el tamaño y la estructura de los presupuestos militares. Estos se hallan sobrecargados debido a los gastos relativos a los costes de personal. No obstante, el sueldo de los militares profesionales es a menudo bajo y el promedio de su nivel de vida es, al menos en algunos casos, inferior al del resto de la sociedad. Teniendo en cuenta las expectativas que la sociedad deposita legítimamente en los soldados, así como el hecho de que en algunos países los militares profesionales se llevan el mérito y el orgullo de la independencia y libertad de su nación, es más o menos evidente que la élite política, cuando se enfrenta a la "elección", destina los escasos presupuestos militares a los salarios de los soldados antes que a las nuevas adquisiciones. Desafortunadamente, estos dos elementos están indisolublemente relacionados. A menos que el gobierno dé con una manera aceptable de reducir el personal y se comprometa a ello, no parece muy probable que vaya a encontrar recursos extraordinarios que posibiliten la modernización técnica de las estructuras de seguridad y de defensa.

Finalmente, por una parte, todos los cambios mencionados con anterioridad determinarán e influirán en la modernización tanto doctrinal como operacional de los sistemas de seguridad y de defensa. Pero, por otra parte, también es cierto que las presuntas

exigencias doctrinales y operacionales influirán a su vez en todos los cambios anteriormente mencionados. Para entender esto, para detectar determinados cambios que se producen en el ámbito de la seguridad y la defensa y que pueden llegar a ser muy sutiles en determinadas ocasiones, así como para encontrar las mejores posibles respuestas a estos cambios, las instituciones tienen que desarrollar capacidades analíticas que supondrán una ayuda en su lucha por dar los pasos más certeros posibles hacia la reforma de la seguridad y la defensa.

Todos los elementos mencionados con anterioridad están relacionados y mutuamente influidos por la búsqueda de un concepto de seguridad razonable para todos y cada uno de los países de la región, así como para los países del SEE en conjunto (si es que existe tal concepto de seguridad para la región en su totalidad). Si la tarea de armonizar las instituciones nacionales de seguridad y defensa no se resuelve satisfactoriamente, no es de extrañar que el hecho de armonizar los acuerdos internacionales de seguridad y de defensa se vea como una "obra faraónica".

### **La seguridad y el papel de las instituciones**

Si la seguridad de una nación se entiende como la ausencia de una degradación repentina de la calidad de vida, o como la capacidad libre y autónoma, sin ningún tipo de reserva, de toma de decisiones de las instituciones estatales, o como la seguridad para todos los ciudadanos independientemente de sus diferencias políticas, étnicas, religiosas, profesionales u otras; entonces es comprensible que la seguridad como proceso aúne más factores que el del estado como tal. Esto significa que las instituciones estatales desempeñarán probablemente el papel predominante a la hora de crear y desarrollar una política de seguridad y de defensa. Pero tendrán que encontrar la manera de que las instituciones de la sociedad civil influyan en el proceso de toma de decisiones.

A fin de desempeñar su papel y alcanzar sus objetivos y tareas, las instituciones de seguridad y de defensa tienen que actuar conjuntamente de una manera ordenada y preestablecida. En este ámbito no se lleva a cabo nada sin una adecuada estructura organizacional de seguridad y de defensa que responda a las líneas generales del sistema político vigente. Como sabemos, los diferentes sistemas políticos no interfirieron en la pertenencia a la OTAN o a la UE de los países europeos. No hay ninguna razón por la que las diferencias entre las estructuras de seguridad y de defensa de los países del SEE impidan que éstos se integren en dichas organizaciones internacionales, siempre y cuando éstos respeten, reflejen, acepten y favorezcan determinados valores comunes a todas las democracias y lleven a cabo las reformas necesarias que les ayudarán a contribuir a la seguridad de la región y de Europa.

No obstante, hemos de ser cautos a la hora de juzgar la estructura de la necesaria reforma y la implicación de las instituciones estatales, al igual que las instituciones de sociedad civil. Una cosa es lo que está escrito en las leyes de cada país concreto en lo que respecta al papel que juegan las instituciones. Sin embargo, el modo en que funciona en la práctica cotidiana podría ser algo totalmente distinto. Deberíamos prestar atención a ambos elementos con el fin de obtener un esbozo más nítido y así lograr entender los altibajos de la reforma específica de cada país.

Se suele pensar que los parlamentos reivindican la supervisión civil democrática de las estructuras de seguridad y de defensa. El ejemplo de la República de Croacia no es distinto. El Parlamento croata (Hrvatski Sabor) reivindica la supervisión civil de las Fuerzas Armadas y de los servicios de seguridad (Artículo 80, Constitución de la República de Croacia). Pero la supervisión democrática también se menciona en la Constitución. El problema que subyace en estas disposiciones es que el texto original en croata emplea dos términos diferentes con significados algo distintos a los de sus homólogos angloparlantes. De estas palabras puede entenderse, en cierto sentido, que el Parlamento se encarga de llevar a cabo la supervisión que actualmente debería correr a cargo de las instituciones de la sociedad civil, las ONG y las asociaciones de ciudadanos. En el ejercicio de dicha supervisión, el Parlamento debería ser para éstos tan sólo uno de los puntos de contacto destinados a ayudarles a desempeñar su papel.

Por una parte, el Presidente de la República, entre otras autoridades, es el responsable del orden y la coordinación de las operaciones así como de la estabilidad del Estado (Artículo 93, Constitución de la República de Croacia). También es importante señalar que, como resultado del cambio constitucional del año 2000, el Presidente ha de renunciar a la afiliación a su partido político una vez es elegido (Artículo 95, Constitución de la República de Croacia). Esta disposición concede a la institución del Presidente la libertad de actuar como el Presidente de todos los ciudadanos y resulta especialmente importante

cuando éste hace frente a cuestiones y estructuras de seguridad y defensa. Por otra parte, hoy por hoy no parece estar muy claro cómo afectará esta disposición a sus aspiraciones para un segundo mandato, ya que cada Presidente existente se verá en desventaja durante la campaña debido a la falta de apoyo del partido político y de su logística.

Asimismo, como parte del reciente cambio constitucional, el Presidente y el Gobierno operan de manera conjunta en la creación y el desarrollo de la política exterior (Artículo 98, Constitución de la República de Croacia), así como en la dirección de operaciones de los servicios de seguridad (Artículo 102, Constitución de la República de Croacia). El Presidente y el Primer Ministro nombran conjuntamente a los que estarán al frente de los servicios de seguridad (inteligencia) [Artículo 102, Constitución de la República de Croacia].

El Gobierno es responsable ante el Parlamento (Artículo 114, Constitución de la República de Croacia) y una de sus tareas más importantes es velar por el desarrollo económico (Artículo 112, Constitución de la República de Croacia). En la situación actual, se puede afirmar que el desarrollo económico y los niveles de vida se convierten cada vez más en una importante cuestión de seguridad nacional. Ambos factores sirven para conformar la satisfacción de la gente y su creencia en las instituciones estatales. Si las instituciones no cumplen con esto a lo largo del tiempo, no parece muy probable que vayan a recibir el apoyo necesario para llevar a cabo otros procesos de reforma ni importantes cambios en la vida de la sociedad.

Por lo tanto, como uno de los resultados más importantes del cambio constitucional mencionado con anterioridad, tenemos un sistema parlamentario con un Gobierno claramente responsable ante el Parlamento, pero también un papel muy claro e importante del Presidente en todos los asuntos relacionados con la seguridad nacional y la defensa de la nación. Es perfectamente obvio que una división tal de autoridades y responsabilidades puede funcionar sólo si las instituciones estatales más importantes trabajan duro en pos de la cooperación y coordinación mutuas. La reforma de cualquier estructura de seguridad y de defensa es imposible sin que existan esfuerzos coordinados por parte de todas las instituciones mencionadas.

### **El personal**

Hay una idea común, prácticamente universal, en la mayor parte de los países en transición que se apodera de la mente de los políticos y de las masas como respuesta a muchos de sus problemas de índole económica y presupuestaria. Es la idea de suprimir el servicio militar obligatorio y dedicar las estructuras de defensa específicas de cada país a ejércitos totalmente profesionales. Tanto los políticos como las masas consideran que el servicio militar obligatorio es demasiado caro, que representa una carga muy pesada en sus presupuestos y que reduce por consiguiente las posibilidades de inversión en gastos relacionados con la economía, la infraestructura y lo social.

Presenciamos numerosos malentendidos en lo que atañe a esta cuestión concreta. En primer lugar, no parece haber ningún signo de equidad entre la supresión del servicio militar obligatorio y la existencia de un ejército profesional. Los reclutas no impiden a ningún ejército que sea profesional. La ética profesional de los militares no depende de ello y no está relacionada con la existencia de reclutas en las estructuras de defensa. En segundo lugar, existe una gran diferencia entre un soldado en nómina y un soldado profesional, al igual que entre un soldado profesional y un ejército profesional.

Sería instructivo que pudiéramos concebir la idea de suprimir el servicio militar obligatorio a la luz de las relaciones entre civiles y militares. ¿Acaso las estructuras políticas han pedido a los soldados que presenten su propio análisis a este respecto? ¿Acaso los políticos han estado dispuestos a escuchar este tipo de asesoramiento y argumentos? ¿Qué papel ha desempeñado la opinión pública y cómo se le ha dado forma? ¿Qué papel han representado las instituciones científicas independientes de seguridad y de defensa? ¿Acaso los políticos entienden realmente cuáles son las consecuencias, como el hecho de que el servicio militar obligatorio sea muy fácil de suprimir pero casi imposible de reinstaurar? O acaso entienden ellos el hecho más o menos probado de que las fuerzas armadas compuestas exclusivamente de hombres y mujeres militares en nómina son mucho más caras y por consiguiente un juguete sólo para ricos. La información disponible, si bien limitada, y la experiencia acumulada nos enseñan que las respuestas a la mayoría de estas preguntas no serán alentadoras.

Todavía existe el problema de los ejércitos excesivamente grandes. Todos los países, antes o después, tendrán que encontrar

la manera de hacer frente a esta cuestión. Algunos de ellos ya han empezado, mientras que otros aún están intentando dar con el mejor enfoque posible para solucionar el número excesivo de soldados. Para llevar esto a cabo, tienen que desarrollar criterios de reducción claros y aceptables, y encontrar el dinero para poner en marcha los programas orientados a dicha reducción (programas de educación, empleo, etc.) Deben resolver todo tipo de cuestiones aterradoras, como la del pago de incentivos especiales para aquellos que estén dispuestos a abandonar el servicio activo (si es que las estructuras de seguridad y de defensa se comprometen a darle dicho enfoque), los recursos destinados al pago de la jubilación para los que se retiren, etc. También deben asegurarse de que el nivel de vida de los jubilados no se va a ver degradado a un nivel inaceptable.

Una de las posibles maneras de ocuparse de la disminución de las fuerzas armadas podría consistir en efectuar un cambio en las leyes sobre el empleo y sobre la jubilación, de modo que se permitiera al personal militar jubilado seguir realizando actividades profesionales. Sería posible otorgarles el derecho a retener sus pensiones mientras todavía trabajen para empresarios ajenos a las instituciones con cargo a los presupuestos.

A la hora de enfrentarse a la reducción de las estructuras de seguridad y de defensa, el punto crucial reside en alcanzar el apoyo y consenso nacionales con respecto a los criterios y a la velocidad de dicha reducción. Una vez se haya logrado dicho consenso, estos criterios tendrán que parecer claros a ojos de todos y cada esfuerzo irá encaminado a que los criterios se apliquen sin reservas ni excepciones (si existieran excepciones, éstas deberían ser estipuladas por la Ley). Dentro de lo posible, el consentimiento nacional debe ser el resultado del trabajo, de los acuerdos y la cooperación entre las instituciones estatales. Pero si dichas instituciones no se muestran demasiado dispuestas a cooperar en ámbitos y asuntos mucho menos críticos, entonces no parece muy probable que estén dispuestas a cooperar en una cuestión tal peliaguda como ésta.

#### **Liderazgo político y profesional**

También hay otros factores que influirán en el ritmo y el resultado de la reforma. Por ejemplo, el Gobierno croata propone el nombramiento y la destitución (Artículo 8, Ley de Defensa), el Parlamento da su opinión (Artículo 6, Ley de Defensa), mientras que el Presidente, al final del proceso, nombra y destituye al Jefe del Estado Mayor (Artículo 7, Ley de Defensa). El Presidente también nombra y destituye a los militares con rango de coronel o superior (Artículo 99, Constitución de la República de Croacia; Artículo 7, Ley de la Defensa), una vez que la propuesta de Jefe del Estado Mayor haya sido aceptada por el Ministro de Defensa. Del mismo modo, el Presidente también asciende a oficiales y generales o almirantes después de que el Ministro de Defensa haya hecho su propuesta (Artículo 7, Ley de la Defensa). Es de suponer que estas disposiciones pretenden alcanzar un equilibrio entre las distintas instituciones, pero si no se ejecutan de manera juiciosa pueden dar como resultado una selección negativa de personal.

No obstante, es muy probable que una cuestión concreta detenga la evolución de las estructuras de defensa. La nueva Ley de Defensa deja muy claro que el Ministro de Defensa forma parte de la cadena de mando. Esto implica que el Presidente ejercita su autoridad a través del Ministro (Artículo 100, Ley de Defensa). Como resultado de las disposiciones constitucionales que hacen al Gobierno responsable ante el Parlamento, el Presidente sólo puede dar su opinión en lo que atañe al nombramiento del Ministro (Artículo 7, Ley de Defensa), pero no puede nombrarlo ni destituirlo. Si surge algún problema en la cadena de mando, el Presidente sólo puede pedir al Parlamento la destitución del Ministro. A lo largo del proceso, hasta que el Parlamento llegue a una decisión, el Presidente puede ejercitar su mando directamente a través del Jefe del Estado Mayor. Es obvio que el poder legislativo, en su clara intención de situar al Ministro en la cadena de mando no quería, a su vez, aceptar la responsabilidad del Ministro en el papel de depositario constitucional de la autoridad de mando. Por lo tanto, el Parlamento prefirió decantarse por la opción de brindar al Presidente la posibilidad de abusar de su autoridad antes que por la de otorgarle la autoridad de destituir al Ministro, a pesar de que esta solución no cambiaría en nada la responsabilidad del Gobierno en su conjunto ante el Parlamento. Tendremos que esperar a ver cómo va a influir esta cuestión en el proceso de reforma.

Por otra parte, con un Presidente incapaz de obtener el apoyo mayoritario del Parlamento, en parte debido a que, como decíamos, él debe renunciar a la afiliación a su partido una vez haya sido elegido, y debido en parte también a que el Presidente puede resultar electo de entre las filas de un partido pequeño, en base a la imagen personal y en la credibilidad de éste, no parece muy probable que se vaya a destituir a un Ministro sólo porque el Presidente así se lo pida al Parlamento. Para superar este obstáculo, el Presidente debe mostrar una gran reserva al solicitar ante el Parlamento la destitución del Ministro y el Parlamento debe alcanzar un nivel igualmente amplio de cultura política y de responsabilidad a fin de entender que Presidente y Ministro no podrán trabajar juntos una vez que el Presidente haya pedido la destitución de este último,

independientemente del hecho de que el Ministro puede ser y, por norma general, será nombrado desde las filas de la mayoría parlamentaria.

### **Educación**

Como consecuencia probable del cambio en el ámbito de la seguridad y de la reducción del número de hombres y mujeres involucrados en la estructura de seguridad y de defensa, hay una firme necesidad de invertir en capital humano. Dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, ésta es sin duda una de las tareas prioritarias. Sólo aquellas estructuras de seguridad y defensa que encuentren el modo de educar permanentemente a su personal de acuerdo con las necesidades del ámbito de la seguridad, pueden pretender llegar a ser capaces de asumir sus tareas y asegurar un nivel razonable de seguridad a la nación.

La razón de que exista una estructura educacional deficiente del personal de seguridad y defensa proviene del hecho que, a comienzos del reciente conflicto, Croacia no tenía estructuras de seguridad y defensa autóctonas. Éstas tuvieron que surgir de la nada. Todo aquel que quiso participar fue más que bien recibido, independientemente de su formación escolar, de las técnicas especiales necesarias, del conocimiento de idiomas extranjeros, etc.

Si bien es cierto que desde entonces se han puesto en marcha diferentes programas educativos, han sido numerosos los elementos objetivos y subjetivos que han entorpecido su éxito. Muy a menudo la principal característica para acceder a la educación en instituciones extranjeras no eran los puestos ocupados por el personal seleccionado, ni sus méritos en puestos anteriores, ni tampoco las exigencias que las estructuras de seguridad y defensa imponen, sino simplemente el hecho de que cierta persona sea competente en inglés, alemán o francés. Junto con esto existe el extraño hábito de que el personal seleccionado, una vez completado su programa educativo, es destinado o abandonado en puestos que a veces no tienen nada en común con la educación recibida.

Por consiguiente, no es de sorprender que tras 11 años de independencia, sólo poco más de un tercio del personal militar se ajuste a los criterios educacionales propios de sus rangos y puestos. Incluso una vez completada la reducción de las fuerzas armadas, serán numerosas las personas que no poseen la educación, el conocimiento ni las técnicas necesarias para el ejercicio de sus funciones en el seno de las estructuras de seguridad y defensa. El proceso de sustituir a todas estas personas por oficiales jóvenes y preparados será muy lento. Mientras tanto, las nuevas y cambiantes amenazas a la seguridad, al igual que la creciente demanda técnica, tecnológica, cultural y psicológica de equipamiento moderno, tendrán que ser afrontados, al menos en parte, por un personal incapaz de entender las exigencias de los tiempos venideros.

Aunque los datos relativos a la estructura educativa de los servicios de inteligencia no sean fáciles de obtener, ciertos fragmentos de información vienen a confirmar que la situación en este sector de la estructura de seguridad es igualmente perjudicial. A todos estos problemas hay que añadir que el nivel de seguridad y conocimiento afín es insuficiente tanto en el Gobierno como en los Ministerios y en el Parlamento, así como entre los representantes electos, los empleados profesionales y los funcionarios.

Lo que hace falta es poner en marcha un rápido y decisivo programa intensivo acordado por todas las estructuras de seguridad y defensa y por todas las instituciones políticas, que ayudará a superar los problemas educacionales actuales en las estructuras de seguridad y defensa así como en las instituciones políticas. Los profesionales del Estado Mayor o de los servicios de inteligencia han de apoyar la elaboración de este programa, y los Ministerios deben operar de manera conjunta con la Universidad y demás instituciones educativas a fin de trazar el objetivo, contenido y alcance del conocimiento necesario para todos aquellos involucrados en las estructuras de seguridad y defensa. El Gobierno y el Parlamento deben alcanzar un acuerdo sobre la financiación de este programa y, de manera conjunta con el Presidente, han de desarrollar un fuerte apoyo político con el fin de promover su ejecución.

### **Recursos financieros y materiales**

Sin recursos cualquier tarea encaminada a preservar o mejorar la seguridad y la defensa de una nación está abocada al fracaso. La reforma del ámbito de la seguridad y la defensa depende en gran parte de la redistribución de los recursos

disponibles. Si bien es cierto que al menos uno de los objetivos de la reforma es lograr que la seguridad y la defensa sean más baratas para el Estado y los contribuyentes, es prácticamente imposible predecir cuándo esto se hará realmente factible. La reforma depende hasta tal punto de la aportación de dinero y de otros recursos que cada una de las naciones que se comprometan a llevarla a cabo probablemente tendrá primero que invertir todavía más recursos en la reforma, antes de presenciar si prevalecen o no los efectos positivos de la reforma, sin olvidar la posibilidad de reducir los gastos destinados a seguridad y defensa. Tanto la falta de dinero como de recursos materiales puede tener repercusiones significativas en el resultado final de la reforma.

En Croacia, el Parlamento aprueba el Presupuesto del Estado (Artículo 80, Constitución de la República de Croacia), mientras que el Gobierno elabora y propone el Presupuesto del Estado al Parlamento (Artículo 112, Constitución de la República de Croacia). (El presupuesto militar forma parte del Presupuesto del Estado y ocurre lo mismo con los presupuestos de los servicios de inteligencia). El Ministro de Defensa se ocupa de los asuntos financieros. Es responsable de la planificación, organización y ejecución de los fondos financieros (Artículo 10, Ley de Defensa), mientras que el Estado Mayor participa en la preparación del presupuesto militar (Artículo 11, Ley de Defensa).

Esto es más o menos lo que sucede con la planificación de la adquisición y modernización del equipamiento. El Ministro de Defensa está planificando y organizando el desarrollo, la adquisición y modernización de las Fuerzas Armadas y prepara un plan de desarrollo a largo plazo de éstas (Artículo 10, Ley de Defensa) para el Gobierno. El Estado Mayor efectúa propuestas para el desarrollo, la adquisición y modernización de las Fuerzas Armadas (Artículo 11, Ley de Defensa) y se ocupa de la logística. Al final del proceso, el Gobierno propone (Artículo 8, Ley de Defensa) y el Parlamento aprueba el plan de desarrollo a largo plazo de las Fuerzas Armadas (Artículo 6, Ley de Defensa).

Desgraciadamente, parece bastante probable que el resultado de la reforma del ámbito de seguridad y defensa vaya a padecer más tensiones ya que, como consecuencia de los últimos cambios constitucionales y de las leyes recientemente aprobadas, el Presidente no tiene ni voz ni voto en la preparación del presupuesto de las estructuras de seguridad. Tampoco puede influir en el plan de desarrollo a largo plazo de las Fuerzas Armadas aunque sea Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y tenga la responsabilidad de la defensa del país y de su integridad territorial. La ejecución exitosa de ambas tareas depende en gran medida del nivel de capacidades operacionales de las Fuerzas Armadas. Éstas, a su vez, dependen aún en mayor medida de la estructura del presupuesto militar y de las prioridades especificadas en el plan de desarrollo a largo plazo de las Fuerzas Armadas. Esta situación se podría comparar a la de un director general de una gran compañía, quien es responsable ante la junta de supervisión del éxito de la compañía pero no puede influir en las finanzas ni en el desarrollo de la misma.

Establecer las condiciones previas para las operaciones

Al término del día, todos los cambios necesarios que se hayan producido en las estructuras de seguridad y defensa tendrán que aguantar, ya que todo este lío de la reforma tiene un final racional. Las estructuras de seguridad y defensa tal y como están conformadas hoy por hoy, no pueden responder a las exigencias de un ámbito de la seguridad que ha cambiado. No pueden hacerlo a nivel estratégico, ni a nivel operacional, y tampoco pueden hacerlo a nivel táctico.

Si bien los países del SEE no disponían de documentos estratégicos básicos en el pasado, sobre todo aquellos que se desarrollaron de un modo transparente como resultado de los esfuerzos conjuntos realizados por todas las instituciones de seguridad y defensa, hoy en día se enfrentan a la necesidad de producirlos. Lo que es más, sus puntos de vista en el ámbito de la seguridad y la defensa, así como sus compromisos estratégicos tienen que ajustarse al razonamiento estratégico común del mundo democrático si quieren tener derecho a ingresar en la OTAN, por ejemplo. Es una ardua labor la de producir dichos documentos contando con que la mayoría de los soldados y oficiales de inteligencia han sido entrenados siguiendo sistemas dispares, para distintos tipos de tareas, bajo sistemas de valores diferentes o bien no han recibido entrenamiento de ningún tipo.

La manera normal de hacer las cosas en este ámbito es que los órganos legislativos fijen la estructura legal que habrá de respetarse en el desarrollo y ejecución de los documentos estratégicos e intercambien también opiniones sobre dichos documentos. Normalmente, el nivel ejecutivo más alto aprueba estos documentos y asume la responsabilidad de su aplicación. El ejemplo croata es algo distinto ya que los documentos estratégicos básicos son aprobados por el Parlamento (Artículo 80,

Constitución de la República de Croacia). El futuro dirá si el Parlamento está asumiendo actualmente el papel del poder ejecutivo y si esto supondrá o no un perjuicio para la creación y ejecución de la política de seguridad y defensa.

A escala operacional, las Fuerzas Armadas y su cuadro de mando han sido entrenados para el tipo de guerra que probablemente jamás vuelva a producirse, y no están en absoluto entrenados para los roles militares y las tareas necesarias para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad. Hoy en día, la Doctrina Operacional es muy distinta de lo que era hace 20 años o más. Sin embargo, los que actualmente deciden cómo responder ante estas cuestiones dieron sus primeros pasos en la instrucción operacional hace 20 años o más.

Las exigencias impuestas a los sistemas de comando, control y comunicación son mucho más grandes de lo que los pocos presupuestos militares se pueden permitir, y sobrepasan con creces las capacidades del comandante medio u oficial del Estado Mayor. El papel de la inteligencia militar en las operaciones de paz, gestión de crisis, etc., lo convierte en algo todavía más complejo y difícil de manejar.

La importancia de operar de manera conjunta a escala internacional, es decir, de militar a militar, ha crecido hasta alcanzar un nivel sin precedentes y las tareas más importantes de los cuerpos militares y de inteligencia se centran actualmente en el desarrollo de medidas basadas en la confianza. Todas estas medidas deben ser tenidas en cuenta durante la planificación operacional y la ejecución de las operaciones, de manera unilateral, bilateral o multilateral. Sea cual sea la reforma y si se pretende que resulte exitosa, debe ocuparse de todas las cuestiones que cimentarán una base para el exitoso cambio estratégico, operacional, doctrinal y táctico.

#### **Presentar la reforma a la opinión pública**

Una de las tareas más importantes de todas las instituciones involucradas es informar a las personas y promover una opinión pública y un apoyo favorables con respecto a la necesaria reforma de la seguridad y la defensa. Pero aún hay más. No sólo cuenta el gran público. La primera tarea de las instituciones es informar y preparar a sus propios miembros con relación a los objetivos, evolución y objetivo de la reforma.

Parece ser tristemente evidente que las oficinas de relaciones públicas de los ministerios están a menudo desprovistas del personal suficiente y que cuentan con personas que no son lo bastante cualificadas. Del mismo modo, en algunas ocasiones hasta los que ocupan altos cargos de toma de decisión en el ámbito político no entienden el papel y la importancia de la opinión pública y de los medios de comunicación, llegando incluso a hacer caso omiso de sus funciones por considerarlas superficiales y sin importancia, o simplemente como un mal inevitable.

Si las instituciones hubieran hecho sus deberes, habrían comprendido que en los asuntos relacionados con la reforma de la seguridad y la defensa –especialmente el de recorte de personal-, el 25% del trabajo reside en efectuar los análisis necesarios y en estructurar los programas adecuados, y el 75% restante consiste en presentar dichos programas a los miembros de las estructuras de seguridad y defensa, a los políticos y a la opinión pública. Si no logran llevar a cabo esta tarea significará que tampoco han conseguido alcanzar la más importante de ellas: la reforma en sí.

#### **Conclusión**

Si se ejecuta de manera exitosa, la reforma de la seguridad y la defensa se podrá considerar como una de las vías más importantes para alcanzar el objetivo de una transición política, económica y social. En este sentido, una reforma exitosa ayudará a los países en transición a encontrar su propia identidad en el ámbito de la seguridad y reforzará su posición dentro del panorama internacional de la seguridad. Se trata también de uno de los factores más importantes en la reconstrucción nacional, un objetivo atrasado durante largo tiempo en muchas de las naciones del SEE.

Construir las capacidades institucionales y “hacer valer” la acción conjunta entre éstas es posiblemente la única manera de



asegurar, a largo plazo, la creación y ejecución de una política creíble de seguridad y defensa. La acción conjunta de las estructuras de seguridad existentes en los países de la región (acción conjunta horizontal entre los estados), es también probablemente la única manera de erigir un enfoque común en lo que atañe a las cuestiones de seguridad, un enfoque que establecerá la seguridad de la región, desde la misma región y por la región. Sólo si se resuelven satisfactoriamente la mayor parte de las cuestiones mencionadas con anterioridad será posible desarrollar un enfoque verosímil de la cuestión de la integración en la OTAN y en la UE.

Todos los elementos de la reforma de la seguridad y la defensa requieren una acción conjunta bien definida de las estructuras civiles y de seguridad o militares. Durante su proceso de resolución, la situación de estos asuntos dentro del ámbito de las relaciones entre civiles y militares será mostrada con claridad. No cabe duda alguna de que el control y supervisión de la sociedad civil llevados a cabo por los poderes legislativos y ejecutivos habrán de ser efectuados de manera decisiva. Pero tampoco cabe duda alguna de que tendremos que hacer frente al hecho de que los soldados tendrán probablemente algunas objeciones al respecto ya que, con razón o sin ella, verán su profesión amenazada. Esto podrá superarse sólo si ambos bandos entienden que las relaciones entre civiles y militares son como una calle de doble sentido, en la que ambas tienen sus derechos y obligaciones. El hecho de que los soldados no discutan con los civiles dentro de los límites de las estructuras, instituciones y procedimientos de seguridad y defensa establecidos no puede considerarse como una prueba de las desarrolladas relaciones existentes entre civiles y militares. Los responsables de la toma de decisiones dentro del ámbito de la sociedad civil son tan responsables de la calidad de dichas relaciones como lo son los soldados. Por lo tanto, alcanzar la transparencia equilibrada del proceso de toma de decisiones permitiendo que todos los sujetos de la sociedad presenten sus puntos de vista sobre las cuestiones clave de la seguridad nacional es la mejor y, de hecho, la única manera de seguir adelante.

En este sentido, sería totalmente erróneo seguir insistiendo en la idea ya aceptada y generalizada según la cual el control civil es la llave que abre todas las puertas, una sentencia que se "prueba" a menudo mediante el hecho de que en los países del SEE no hubo ningún control por parte de la población civil sobre las instituciones de seguridad y defensa antes de 1990. Como sabemos, la mayor parte de los integraban el Partido y los miembros del Politburó eran civiles, por lo que la cuestión clave es el control democrático (y la supervisión) y no sólo el control de la población civil (y su supervisión). El proceso de reforma del ámbito de la seguridad y la defensa dependerá en gran medida de la existencia y calidad de las estructuras civiles y de su implicación durante el proceso de reforma. Sólo dicha calidad y su implicación cotidiana en los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa, así como los intercambios con los profesionales basados en el conocimiento y en la experiencia, garantizarán un control democrático efectivo y la consiguiente supervisión. Sin el cualitativo papel que han de desempeñar las estructuras civiles, esto podría ser solamente otra manifestación de las relaciones autoritarias en la sociedad.

Además, como comprensible consecuencia del descuidado papel del Parlamento y del excesivo papel del poder ejecutivo en el pasado reciente, podría tener lugar un intento de asumir autoridad, responsabilidades y funciones propias del poder ejecutivo por parte del poder legislativo. A este intento le seguiría otro perpetrado por el poder ejecutivo intentando hacerse cargo de sus cuestiones y problemas concretos de una manera casi legislativa. Se ha de hacer un gran esfuerzo desde ambos bandos a fin de establecer una clara línea de demarcación entre el concepto de control civil de las estructuras de seguridad y de defensa que pertenece al ejecutivo, y el concepto de supervisión civil de estas mismas estructuras que pertenece al legislativo. Pero mientras se alcanza algún tipo de entendimiento mutuo a escala teórica, en la práctica habrá que hacer un esfuerzo todavía mayor para obtener un nivel satisfactorio de conocimiento y técnicas relacionadas con la seguridad y la defensa. Esto favorecerá que los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo lleguen a un entendimiento y respeto mutuo y que hagan frente a las cuestiones relativas a la seguridad y a la defensa con la credibilidad que su nación espera de ellos.

Cómo nos ocupamos de todas estas tendencias será uno de los primeros signos de nuestro compromiso y de la clara visión de lo que queremos alcanzar, e influirá de manera determinante en el resultado de la reforma de nuestro ámbito de seguridad y defensa.

*Zvonimir Mahecic*

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones

internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)